**Deutscher Bundestag**
**3. Wahlperiode**

**Drucksache 934**

**Bundesrepublik Deutschland**
**Der Bundeskanzler**
4 — 10302 — 2171/59 III

Bonn, den 14. März 1959

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Änderungsgesetzes über das Bundesverfassungsgericht

nebst Begründung (Anlage 1) mit der Bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister der Justiz.

Der Bundesrat hat in seiner 202. Sitzung am 27. Februar 1959 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, zu dem Entwurf wie folgt Stellung zu nehmen:

Die Eingangsworte sind wie folgt zu fassen:

„Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:".

Begründung

Die Zustimmungsbedürftigkeit ergibt sich daraus, daß der Entwurf eine förmliche Änderung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 1956 beinhaltet, welches seinerseits zustimmungsbedürftig war. Im übrigen hat der Bundesrat gegen den Entwurf keine Einwendungen erhoben.

Die Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates ist in der Anlage 2 dargelegt.

Der Stellvertreter des Bundeskanzlers
**Ludwig Erhard**

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, Bonn
Alleinvertrieb: Dr. Hans Heger
Bad Godesberg, Goethestraße 54, Telefon 3551

Anlage 1

# Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Änderungsgesetzes über das Bundesverfassungsgericht

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 662) wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 2 Abs. 1 wird die Jahreszahl „1959" durch die Zahl „1963" ersetzt;
2. Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

   „Als Nachfolger für die im September 1959 wegen Ablaufs ihrer Amtszeit ausscheidenden Richter wird je ein Richter vom Bundestag und vom Bundesrat in jeden der beiden Senate für eine Amtsdauer bis zum 31. August 1963, je ein weiterer Richter in jeden der beiden Senate für eine Amtsdauer bis zum 31. August 1967 gewählt.";
3. in Artikel 2 Abs. 3 Satz 2 wird die Jahreszahl „1959" durch die Zahl „1963" ersetzt.

Artikel 2

Soweit das Grundgesetz für das Land Berlin gilt oder die Zuständigkeit des Bundesverfassungsgerichts durch ein Gesetz Berlins in Übereinstimmung mit diesem Gesetz begründet wird, findet dieses Gesetz auch auf Berlin Anwendung.

Artikel 3

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung in Kraft.

## Begründung

### A. Allgemeines

Das Bundesverfassungsgericht wurde als sogenanntes Zwillingsgericht geschaffen. Jeder der beiden Senate war ursprünglich mit 12 Richtern besetzt. Schon bald setzte sich allgemein die Ansicht durch, daß der Übergang zu einem Einheitsgericht wünschenswert sei. Um diese nur auf weite Sicht durchführbare Reform einzuleiten, setzte das Änderungsgesetz vom 21. Juli 1956 die Zahl der in jeden Senat zu wählenden Richter von 12 auf 8 herunter. Im Hinblick auf die damaligen großen Rückstände — namentlich im Ersten Senat — sollten allerdings beide Senate für eine Übergangszeit bis zum 31. August 1959 mit je 10 Richtern besetzt bleiben. Es bestand damals die Hoffnung, daß bis zum Ende dieser Übergangszeit die Rückstände aufgearbeitet und daß von da ab die Neueingänge von je 8 Richtern in jedem Senat bewältigt werden könnten. Diese Hoffnung hat sich nur zum Teil erfüllt.

Das Bundesverfassungsgericht hat in seiner an den Deutschen Bundestag, den Bundesrat und die Bundesregierung gerichteten Denkschrift vom 10. November 1958 die heutige Geschäftsbelastung des Gerichts im einzelnen dargelegt. Danach waren am 1. November 1958 beim Ersten Senat 875 Sachen und beim Zweiten Senat 43 Sachen anhängig. Auch wenn man berücksichtigt, daß dem Ersten Senat vielfach Fallgruppen vorliegen, in denen z. B. bei gleichartigen Verfassungsbeschwerden oder Normenkontrollen die Entscheidung in einem Verfahren genügt, um mehrere andere gleichgelagerte Fälle mit abzuschließen, so werden nach einer Auskunft des Gerichts doch etwa 607 eigenständige Entscheidungen nötig sein, um die am 1. November 1958 beim Ersten Senat anhängigen 875 Sachen zu erledigen. Das Gericht hält auch bei vorsichtiger Beurteilung die Annahme für berechtigt, daß die Rückstände bis 1963 aufgearbeitet werden könnten. Die Denkschrift regt deshalb an, die sich abzeichnende Normalisierung der Geschäftslage dadurch zu unterstützen, daß die derzeitige Übergangszahl von 10 Richtern je Senat für weitere vier Jahre beibehalten wird. Der inzwischen ernannte neue Präsident des Gerichts hat sich diese Ansicht zu eigen gemacht. Die Bundesregierung kann sich nach sorgfältiger Prüfung den gewichtigen Argumenten des Gerichts nicht verschließen.

Bei den Vorerwägungen der Bundesregierung hat die Frage eine bedeutsame Rolle gespielt, ob nicht auf andere Weise der Überlastung des Gerichts — und namentlich des Ersten Senats — abgeholfen werden kann. Eine Entbindung von einem Teil der dem Gericht zugewiesenen Aufgaben wäre jedoch, da die meisten Aufgaben im Grundgesetz festgelegt sind, nur begrenzt möglich und zudem sehr problematisch. Sie könnte zudem nur die Neueingänge

herabmindern, aber nicht die Rückstände beseitigen. Auch eine Selbsthilfe des Gerichts, das bei dauernder Überbelastung eines Senats gemäß § 14 Abs. 4 BVerfGG die an sich gesetzlich festgelegte Zuständigkeitsverteilung durch Plenarbeschluß ändern kann, würde nach Ansicht des Gerichts die Rückstände nur verschieben und damit insgesamt keine Beschleunigung herbeiführen. Bei dieser Sachlage mußte die Bundesregierung ihre grundsätzlichen Bedenken gegen wiederholte gesetzgeberische Eingriffe in die Organisationsnormen der Verfassungsorgane zurückstellen. Schwerer als diese Bedenken wiegt nämlich die Pflicht, für eine Funktionsfähigkeit der Verfassungsorgane zu sorgen.

Angesichts der staatspolitischen Bedeutung, die der Geschäftsabwicklung beim Bundesverfassungsgericht zukommt, kann auch der durch die vorläufige Beibehaltung von 10 Richtern je Senat entstehenden geringen finanziellen Belastung des Bundeshaushalts kein entscheidendes Gewicht zuerkannt werden.

Die Bundesregierung hat weiter geprüft, ob eine Amtsdauer von nur 4 Jahren für einen Teil der Richter Bedenken aus dem Gesichtspunkt der richterlichen Unabhängig auslöst. Sie hat diese Frage verneint. Eine Amtsdauer von 4 Jahren ist bei den Verfassungsorganen im allgemeinen und bei dem Bundesverfassungsgericht im besonderen nicht ungewöhnlich. Bei Ersatzwahlen für einen vorzeitig ausscheidenden sogenannten Zeitrichter kann es sogar zu einer wesentlich kürzeren Amtsdauer kommen (§ 5 Abs. 3 BVerfGG). Bei der Errichtung des Gerichts wurde die Hälfte der „Zeitrichter" nur auf 4 Jahre gewählt. Unzuträglichkeiten haben sich daraus nicht ergeben. Es kommt hinzu, daß ein Teil der Richter, deren Amtszeit in diesem Jahre abläuft, im Hinblick auf ihr Alter möglicherweise eher einer Wiederwahl auf 4 Jahre als einer solchen auf 8 Jahre zustimmen könnte. Die Fortsetzung der Tätigkeit dieser erfahrenen Richter auf 4 Jahre würde aber für die endgültige Bewältigung der Rückstände von erheblichem Gewinn sein.

Der Entwurf ist sehr eilbedürftig. Das Gericht verliert im September 1959 in jedem Senat 4 Richter. Die Nachwahlen müssen wegen der Parlamentsferien vor Ende Juni 1959 erfolgen. Da die Wahlorgane spätestens zu diesem Zeitpunkt Klarheit darüber haben müssen, ob sie 2 oder 4 Richter je Senat zu wählen haben, muß zu dieser Zeit auch über den Entwurf entschieden sein. Wegen dieser Eilbedürftigkeit hält die Bundesregierung es für dringend gebeten, den Entwurf mit keinen anderen Fragen zu belasten.

### B. Begründung zu den einzelnen Vorschriften

#### Zu Artikel 1

*Zu Nr. 1*

Der Entwurf will die derzeitige Übergangszeit, in der jeder Senat mit 10 Richtern besetzt ist, um 4 Jahre bis 1963 verlängern. Die gesetzliche Grundlage der jetzigen Übergangsregelung enthält Artikel 2 des Änderungsgesetzes vom 21. Juli 1956 (Bundesgesetzbl. I S. 662). Folglich muß in Abs. 1 a. a. O. die Jahreszahl „1959" durch die Zahl „1963" ersetzt werden.

*Zu Nr. 2*

Die Verlängerung der Übergangszeit erreicht der Entwurf auf folgende Weise: Im September 1959 läuft die Amtszeit von je 4 Richtern in beiden Senaten ab, so daß nur 6 Richter in jedem Senat verbleiben. Nach dem Entwurf sollen in jeden Senat — zur Hälfte vom Bundestag, zur Hälfte vom Bundesrat — 4 Richter gewählt werden; damit ist die Übergangszahl von 10 Richtern je Senat wieder erreicht. Im Hinblick auf die 1963 eintretende Verminderung der Richterzahl sollen je 2 Richter nicht für die übliche Amtsdauer von 8 Jahren, sondern nur auf 4 Jahre gewählt werden. Indem 1963 für diese Richter keine Nachfolger mehr gewählt werden, ergibt sich zum Ende der Übergangszeit von selbst die vorgesehene Zahl von 8 Richtern je Senat.

*Zu Nr. 3*

Diese Vorschrift verlängert die Übergangsregelung betreffend die Zahl der für die Beschlußfähigkeit des Gerichts erforderlichen Richter.

#### Zu Artikel 2

Die Berlin-Klausel stimmt mit der Berlin-Klausel des Bundesverfassungsgerichtsgesetzes und des Änderungsgesetzes vom 21. Juli 1956 überein. Auch das vorliegende Gesetz soll unmittelbar in Berlin gelten, soweit das Grundgesetz in Berlin gilt. Soweit dieser Satz gegenwärtig durch in Berlin geltendes entgegenstehendes Besatzungsrecht überlagert wird, hat es hierbei sein Bewenden.

**Anlage 2**

## Auffassung der Bundesregierung zu der Stellungnahme des Bundesrates

Der Vorschlag des Bundesrates, in die Eingangsformel des Gesetzes die Worte „mit Zustimmung des Bundesrates" einzufügen, beruht auf seiner Auffassung, daß jede Änderung eines zustimmungsbedürftigen Gesetzes zustimmungsbedürftig sei und daß das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 662) der Zustimmung des Bundesrates bedurft hätte.

Dieser Auffassung ist die Bundesregierung ständig entgegengetreten. Ein Änderungsgesetz ist nicht schon deshalb zustimmungsbedürftig, weil das geänderte Gesetz zustimmungsbedürftig war. Der vorliegende Entwurf bedürfte nur dann der Zustimmung des Bundesrates, wenn er selbst Vorschriften enthielte, die von den Ländern als eigene Angelegenheit auszuführen sind, und dabei die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren regeln würde (Artikel 84 Abs. 1 GG). Das ist aber nicht der Fall. Überdies war schon das Gesetz zur Änderung des Gesetzes über das Bundesverfassungsgericht vom 21. Juli 1956 (BGBl. I S. 662) nicht zustimmungsbedürftig.